

L'AGRICULTURE BANALE A-T-ELLE UNE PLACE DANS LE PROJET AGRIURBAIN ?

IS THE COMMONPLACE AGRICULTURE ADMIT IN AGRIURBAN PROJECT ?

par André Fleury¹ et José Serrano²

Résumé

Ce texte aborde la place de l'agriculture dans le projet de développement des villes. Il part du constat que les liens qui unissaient la ville à son agriculture périurbaine changent. C'est désormais l'identité, la prévention des risques mais aussi la sécurité alimentaire qui amènent la ville à considérer son agriculture périurbaine. Cependant, ce renouveau d'intérêt est sélectif. Certaines formes d'agriculture, notamment à la céréaliculture, restent occultés. Cela pose problème car la céréaliculture occupe de larges espaces aux abords des villes. De plus, les raisons pour lesquelles elle est hors-jeu tiennent au processus même qui amène la ville à s'intéresser à nouveau aux espaces agricoles.

Le texte termine par la présentation des voies pour une réintégration pleine de l'agriculture dans le projet agriurbain. Il montre que c'est plus le regard de la ville sur l'agriculture que l'agriculture elle-même qui doit changer. Il convient de faire une distinction entre la production agricole de territoire et la production de denrées, de remédier aux contraintes de l'agriculture périurbaine. Partant de là, la société locale peut s'impliquer dans un projet de production d'un état de l'espace qui tient compte de la réalité de l'agriculture.

Abstract

This paper analyses the importance of agriculture in urban development strategies and policies. It takes as a starting point the fact that the relationships between cities and suburban agriculture have changed. Nowadays, concerns for identity, risks prevention and food security lead cities to take peri-urban agriculture into account. However, the revival of interest is quite selective. Some types of agriculture, among which the production of cereals, remain absent of the agenda. This is quite problematic, as these productions occupy large portions of space around cities. Moreover, the reasons why the culture of cereals is not taken into account are linked to the re-discovery of other agricultural spaces.

The paper ends by suggesting solutions for a full integration of agriculture in agri-urban projects. The way peri-urban agriculture is considered by cities should change, rather than changing agriculture itself. A distinction should be made between food-stuff production and the production of space and the constraints met by peri-urban agriculture should be tackled. As a result, local

¹ École Nationale Supérieure du Paysage
10 rue Maréchal Joffre, 78009 Versailles Cedex

² École polytechnique de l'Université de Tours, Département aménagement, Parc Grandmont, 37200 Tours

actors may get involved in programmes that aim at managing the countryside and landscapes, while taking into account the realities of agriculture.

Texte

Jadis la société urbaine côtoyait la société agricole périurbaine et elle en comprenait les enjeux. Mais suite à l'exode rural et à la fin des paysans selon l'expression de H. Mendras, la familiarité entre les citadins et les agriculteurs s'est estompée. Les relations entre la ville et la campagne ont évolué et sont désormais bâties sur de nouvelles normes...

Au nom du développement durable, le paysage est davantage pris en compte en urbanisme et sert de médiation entre la population et l'espace. De même, le périurbain change de statut. Espace jadis réservé aux activités et aux populations rejetées par la ville, il devient un espace recherché pour ses aménités naturelles.

Un des grands enjeux de ces espaces ouverts périurbains concerne l'agriculture périurbaine. Traditionnellement, l'agriculture reculait face à l'extension urbaine mais suite à l'évolution des normes en matière de développement urbain, son maintien est maintenant souhaité. Cependant, toutes les formes de l'agriculture ne bénéficient pas de ce renouveau d'intérêt. Les systèmes intensifs (agricoles et hors sol) conservent une image négative et sont déconsidérés par les élus citadins.

Cela pose problème car l'agriculture intensive occupe une partie importante des aires périurbaines de nombreuses grandes villes. Il s'agit donc de réfléchir sur la multifonctionnalité de cette agriculture en se demandant de quelle manière elle peut être partie prenante de la production locale de territoire. Cette contribution s'appuie, entre autres, sur l'expérience acquise par les auteurs dans deux territoires d'expérimentation du *projet agriurbain* du Ministère de l'Agriculture : la Communauté de Communes de l'Est Tourangeau (CCET) autour de la ville - campagne de Montlouis et l'aire du schéma directeur d'Amiens.

1 Les processus antagonistes d'implication de l'agriculture

1.1 Les nouvelles bases d'une reconsidération de l'agriculture

1.1.1 La patrimonialisation

Les politiques agricoles urbaines sont structurées par la recherche de l'identité. Elles font ainsi référence aux éléments marquants de cette identité comme la vallée de la Loire, les châteaux royaux de la renaissance et leurs abords, et les vignobles classés en AOC pour la Touraine.

Certains paysages, en raison de la notoriété acquise après que des artistes les aient décrits (Provence de Cézanne) ou de leur singularité (Hortillonnage d'Amiens) deviennent des référents identitaires. Les politiques urbaines qui concernent ces espaces se traduisent par une restauration même si les systèmes agricoles qui étaient à leur origine (maraîchage à Amiens) ont largement disparu.

Cette volonté de retrouver un état antérieur jugé préférable, caractérise aussi les politiques de protection de la nature où il s'agit comme dans le programme national des zones humides de favoriser le retour de la nature sur des friches.

1.1.2 La prévention de risques naturel ou industriel

De plus en plus, les villes sont amenées à considérer les risques naturels ou industriels. Parce qu'elles sont inondables (vallée inondable de la Loire, du Cher, de la Somme), sensibles aux incendies ou parce qu'elles se trouvent à proximité d'installations industrielles classées (usine de fabrication d'alcool de Clarins) ou nuisantes, de larges zones sont devenues impropres à la construction. Désormais, les villes voient dans l'agriculture une activité peu sensible à ces risques qui est capable d'occuper et d'entretenir ces espaces.

1.1.3 Une nouvelle question : la sécurité alimentaire

La fonction d'approvisionnement en produits frais qui unissait les ceintures périurbaines aux villes-centres s'est considérablement affaiblie. Elle a été remplacée par le recours à des produits venant d'ailleurs et distribué en grandes surfaces. La suspicion sur la qualité des produits ayant voyagé ou les difficultés d'approvisionnement potentielles (conflits sociaux) ou réelles (population sans moyen de transport individuel) remettent ce mode d'approvisionnement en question. La proximité est alors une qualité de plus en plus recherchée.

1.2 Des attentes vers l'agriculture très sélectives

Il y a un réel paradoxe. Les processus de patrimonialisation ont réellement enrichi les rapports entre la société et l'agriculture. Ils ont notamment favorisé les activités de mise en valeur des espaces ainsi reconnus. Mais, ils ont aussi contribué à dévaloriser l'agriculture moderne contemporaine.

1.2.1 Des activités appuyées sur le paysage rural

Les gîtes ruraux, les chambres d'hôtes, les centres équestres, les golfs, etc. ont besoin du cadre rural pour leur activité économique, parce qu'il est souhaité par leur public. Ainsi, les Gîtes de France privilégient clairement le paysage comme critère d'éligibilité et sont attentifs au voisinage de leurs gîtes, qui doivent se placer dans des lieux éminemment dignes d'être vus (les châteaux de la Loire, les vignes) ou parcourus en randonnée (rivières, forêts ou vignobles). Mais les champs de l'agriculture ordinaire ne sont pas attractifs en eux-mêmes, surtout quand des bâtiments agricoles modernes sont dits les défigurer.

Le maraîchage des Hortillonnages, la viticulture de la CCET semblent ainsi exemplaires aux yeux des élus, parce qu'ils portent à la fois l'évocation patrimoniale et le paysage rêvé. Les élus s'appuient d'ailleurs sur ces paysages pour promouvoir la croissance de leur ville (slogan « Montlouis : une ville à la campagne »). Dans les deux régions étudiées, les efforts pour améliorer le paysage concernent surtout les éléments bâtis et les bourgs : fleurissement, enfouissement des réseaux, embellissement du bourg (places, mairies, églises, etc.) ; les mairies utilisent le classement en ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural, urbanistique et paysager). Compte tenu des éléments remarquables que sont les châteaux tourangeaux ou les cathédrales picardes, et des richesses naturelles (la Loire, mais aussi la Somme), les paysages de

champs sont déclarés très banaux. Ils sont d'autant plus occultés que les agriculteurs sont perçus de manière négative.

1.2.2 Les stratégies d'exploitation privilégiées

En leur qualité d'entrepreneurs, les agriculteurs ont développé des stratégies très variées qui vont s'appuyer peu ou prou sur les représentations sociales. Ils peuvent choisir entre :

- La diversification vers le marché local : pour les élus ou certains acteurs, elle constitue une évolution adaptée au contexte périurbain. Les produits identifiés à travers le terroir ou les modes de production rencontrent un succès dans les marchés locaux. Un peu paradoxalement, on a observé dans les deux régions étudiées un intérêt limité des agriculteurs, qui cherchent plutôt le développement de leurs exploitations sur les grands marchés dont ils ont l'expertise. C'est particulièrement le cas de la grande culture, mais aussi celui des viticulteurs de qualité, tels ceux de l'AOC des vins de Montlouis, dans la CCET, dont le marché dépasse de beaucoup l'aire locale.
- L'ancrage sur le produit identitaire : la vigne, de façon très générale en France, et d'autres espèces cultivées (l'olivier dans l'aire méditerranéenne, la tulipe hollandaise, etc.) sont tellement insérées dans la culture sociale qu'elles restent désirées des villes comme voisinage. La CCET voit dans son vignoble à la fois son origine économique, son lien spécifique à la culture française et le paysage désiré. De ce fait, cette agriculture trouve clairement sa place dans les plans locaux d'urbanisme.
- Les gîtes ruraux : ils sont fortement souhaités à Tours et à Amiens par les responsables du tourisme pour répondre à une demande latente des visiteurs. C'est la seule réaction positive des grandes exploitations d'Amiens aux propositions de diversification. L'insistance est d'ailleurs nette vers une séparation claire de la vie familiale, de l'activité professionnelle, et du gîte : c'est moins l'ouverture du monde agricole qui est recherchée, que la valorisation d'atouts spécifiques de ce marketing (qualité du bâti, qualité du paysage, etc.).
- Dans un autre ordre d'idées, la pluriactivité : c'est toujours la proximité urbaine qui constitue le moteur de l'évolution, sans cette fois que les registres patrimoniaux soient évoqués. La pluriactivité constitue la stratégie classique des petites exploitations, qui, maintenant souvent des productions traditionnelles, deviennent en fait l'appui de l'adaptation familiale à la ville. La ferme familiale reste le lieu d'habitat alors que les activités en ville, surtout des jeunes, fournissent une part croissante du revenu familial. Cette dynamique peut tourner, avec un changement de génération, à l'agriculture de loisirs, ainsi qu'à la gestion patrimoniale des biens fonciers.

1.3 Conclusion

Il y a donc une réelle spécificité de l'agriculture périurbaine dans ces voies. Cependant, elles ne séduisent qu'un nombre restreint d'agriculteurs, notamment dans la moitié nord de la France ; l'attrait des grands marchés est grand. Cela pose une question très importante : celle de l'absence de considération pour les autres espaces cultivés (les prairies non pâturées, et surtout les grandes cultures), ce qui leur vaut l'indifférence des aménageurs et leur affectation fréquente comme réserve foncière d'extension de la ville. Cette agriculture mal acceptée ne prend alors en compte que ses propres intérêts, et cherche souvent à se délocaliser préventivement. Il en résulte, preuve

évidente du dysfonctionnement territorial, un enrichissement. Celui-ci paraissant plus porteur de risques sociaux que des aménités liées à la nature, est rarement apprécié des citoyens.

2 Un conflit latent de modèles de territoire : agriculture et paysage

2.1 Une agriculture en conflit avec la ville

2.1.1 Vus de la ville, des espaces agricoles en risque d'abandon

L'opinion publique commence à s'émouvoir de la présence de terres abandonnées même si elles sont encore rares dans le paysage (7 % de la SAU et plutôt moins à Amiens sauf localement dans les Hortillonnages). Il existe un lien entre l'importance des friches et l'importance des jachères. Certaines parcelles gelées ne sont entretenues que parce qu'il y a des primes PAC. Elles pourraient tomber à l'état de friches en cas d'arrêt des primes. Les agriculteurs localisent les gels fixes sur des parcelles au travail contraignant ou proches d'habitat dense afin de réduire les conflits.

La localisation des friches a été étudiée pour la CCET. Trois classes ont été identifiées :

- urbaine : c'est la proximité urbaine qui empêcherait les agriculteurs d'intervenir, soit parce que le propriétaire spéculé, soit parce que la parcelle est enclavée dans le tissu urbain.
- orphelines : le propriétaire se désintéresse de son bien et ne confie plus ses parcelles à un exploitant.
- agricoles : parcelles trop petites ou au sol médiocre pour être travaillées

Les friches « urbaines » sont plutôt de petite taille (moins de trois hectares) alors que les friches agricoles sont parmi les plus grandes. Les trois types ont sensiblement la même fréquence. Les deux premiers types renvoient davantage à une réflexion sur les contraintes d'urbanisation. La présence des friches gêne les élus car elles deviennent des lieux d'usages indésirables (dépôt d'ordures, stationnement de nomades).

2.1.2 Les agriculteurs limités dans leur vision d'avenir

Les agriculteurs dans les zones périurbaines choisissent parmi trois stratégies :

- l'agrandissement pour pallier la baisse attendue du revenu par hectare du fait de la baisse des primes PAC ou du marché des denrées agricoles. C'est la stratégie privilégiée.
- la délocalisation programmée permet de conserver le système d'exploitation en le déplaçant.
- le développement de la qualité, possible pour les productions pour lesquelles il existe un marché de la qualité.

Faute de moyens, ces différentes stratégies ne sont pas toujours applicables. Les agriculteurs sont alors désorientés faute de projet alternatif. Ils perçoivent les attentes de la société en matière d'entretien de l'espace mais n'osent s'y engager faute de politique agricole crédible dans le domaine. Ils souhaitent plutôt une politique globale de réorganisation du foncier (particulièrement vrai pour Amiens).

2.1.3 Facteur de blocage : le refus d'être jardinier

Pour les agriculteurs, le paysage est un sous-produit de leur activité de production. Il révèle plutôt la maîtrise technique de l'exploitant et ceux-ci sont excédés par les références à la campagne qu'adoptent certaines communes autour de Tours. Seuls les agriculteurs qui font de la vente directe (cas des vins) peuvent prendre conscience des représentations urbaines et en tirer parti pour vendre. Toutefois, les agriculteurs en tant que personnes du « cru » ne veulent pas se laisser imposer l'entretien d'un paysage qui ne correspond pas aux systèmes d'exploitations locaux.

2.2 Le rejet citoyen des systèmes agricoles modernes

La présence de terres improductives heurte les agriculteurs et les élus mais pour des raisons différentes. Les agriculteurs regrettent l'absence de production alors que les élus sont gênés par l'impact sur le paysage. Cette différence d'interprétation se creuse avec une atténuation du lien qu'entretenaient les agriculteurs avec le reste de la population.

2.2.1 La force des images citadines à propos de l'agriculture

Jusqu'aux années 60, les citoyens connaissaient l'agriculture car ils avaient des parents agriculteurs ou avaient émigré en ville récemment. Ils comprenaient et approuvaient la modernisation technique entreprise par les agriculteurs.

À partir des années 80, la perception de cette évolution par les citoyens se renverse. Elle est qualifiée péjorativement de productivisme car elle est perçue comme une menace pour l'environnement et la santé des consommateurs.

Le décalage est d'autant plus important que les citoyens ayant perdu le contact avec les agriculteurs ne perçoivent plus les efforts que ceux-ci ont entrepris pour résoudre à leur façon les atteintes portées à l'environnement et à la sécurité alimentaire.

2.2.2 Agriculteurs et maraîchage de grands marchés : des voisins gênants

Dans leur majorité, les agriculteurs cherchent à réduire les atteintes à l'environnement tout en poursuivant leur modernisation technique. Mais selon le type de production, le regard des citoyens diffère :

- les grandes cultures qui sont les principales occupantes des plateaux, et maintenant des vallées, pâtissent d'un manque de confiance.
- les vignes bénéficient d'une image positive tant le vin est porteur d'une grande signification sociale.

Amiens n'a guère d'alternative au voisinage de la grande culture. Par contre, la CCET dispose des deux familles précédentes de forme agricole que l'on pourrait imaginer en compétition vis-à-vis de l'opinion locale.

2.3 Conclusion

La prise en compte du paysage comme finalité première paraît donc exclue pour les agriculteurs produisant pour les grands marchés. Même s'ils ressentent qu'il y a là une attente forte de la société, ils refusent de s'y engager tant qu'ils ne perçoivent pas de message fort de la société. Aussi, l'avenir est considéré avec un certain fatalisme. Nombre d'agriculteurs ne sont pas intéressés par le débat concernant les politiques territoriales, ce qui traduit une relation dégradée entre les agriculteurs et les responsables politiques.

3 Des voies de reconstruction

Ces constats rendent difficile a priori la conception même de tout projet agriurbain dans le contexte de l'agriculture des grands marchés et le limiteraient aux systèmes autorégulés par la demande locale. Cependant la fréquentation citadine des espaces cultivés est une tendance sociale si forte que la protection du pré carré agricole paraît exclue en péri-urbain. Une nouvelle mixité sociale est à inventer. Il s'agit que les agriculteurs renouvellent l'attachement traditionnel de la société française à son agriculture.

3.1 Affirmer le statut de l'agriculture périurbaine

3.1.1 Elle est nécessairement soumise à la commande urbaine

Bien que connaissant peu l'agriculture, les élus restent les responsables légitimes du projet agricole périurbain. Mais leurs attentes ne concordent pas avec celles des agriculteurs. Ils parlent de campagne alors que les agriculteurs parlent de marché. Il en résulte la nécessité de dissocier dans l'acte agricole la production agricole de denrées de celle de territoire.

Il faut donc modifier les termes de la négociation avec les agriculteurs. Il revient aux élus de partir de l'agriculture existante pour mettre en œuvre les usages qu'ils souhaitent avoir de l'espace agricole. La réalisation d'itinéraires de randonnée préservant les espaces cultivés des dégradations dues à la fréquentation et pensant aux co-usages agricoles est un bon exemple.

3.1.2 Expliciter le mot agriculture

Une difficulté réelle réside dans la différence de définition du mot agriculture selon les registres. Pour les agriculteurs, c'est une production de denrées, pour les citoyens c'est un paysage. Ainsi pour les agriculteurs le passage d'une culture de plein champ à une culture sous serre ne change rien alors que pour les citoyens cela change tout.

3.1.3 Le vert agricole, une forme de vert parmi d'autres

La trame verte d'une ville est composée d'espaces très disparates. La gamme s'étend des jardins privés jusqu'aux parcs publics en passant par les jardins familiaux. L'agriculture, surtout celle non professionnelle, peut être considérée comme une pièce supplémentaire de la trame verte urbaine.

3.2 Exorciser le productivisme

Le productivisme est essentiellement une représentation, c'est celle d'agriculteurs qui n'auraient comme seule finalité que de produire à tout prix. La perception des primes par les agriculteurs est alors très mal perçue. Or une prime est aussi une manière de rémunérer un marché non solvable. C'est le cas de la prime pour gel de terres qui a eu indiscutablement un effet de limitation des friches. On postule que la lutte contre cette vision tronquée est l'information.

3.2.1 En matière d'environnement

Il est certain que les systèmes de culture des années 70 étaient préjudiciables pour l'environnement. Actuellement, les agriculteurs, excepté une minorité, ont pris conscience des excès de leur système de production et ont élaboré des démarches (agriculture raisonnée, Qualiterre) pour réduire les risques environnementaux.

3.2.2 En matière de qualité des produits

À condition qu'elle soit correctement rémunérée, les agriculteurs peuvent s'engager dans la production de qualité en perfectionnant leur système. Les contrats territoriaux, la charte Qualigrain peuvent apporter une rémunération pour cela. Mais les agriculteurs ont mis en place des dispositifs pour faire savoir leur mode de gestion de la qualité (FARRE).

3.2.3 En matière de paysage

En matière de paysage, la référence majeure du public reste celle de l'agriculture traditionnelle proche de la nature, ce qui ne correspond plus aux besoins des agriculteurs d'aujourd'hui. Selon cette vision, il est difficile pour les agriculteurs de concilier production et aménagements paysagers.

La réflexion sur le paysage de l'agriculture moderne est à ses prémices. On peut signaler les efforts d'acteurs tels qu'EDF qui cherchent à dépasser le simple enfouissement des lignes pour élaborer de nouvelles formes de pilonnes acceptées dans le paysage.

3.2.4 En matière de coûts collectifs

Le coût de la PAC est de moins en moins justifié aux yeux de l'opinion publique. Mais il pourrait le redevenir s'il servait à la rémunération de l'acte de production d'un état de l'espace. Des précédents existent comme l'indemnité spéciale de montagne.

3.3 Le territoire local comme niveau de compréhension des systèmes d'espace

Il est impératif d'affirmer la logique fonctionnelle du territoire périurbain.

3.3.1 Distinguer la valeur économique de la production territoriale

La société locale reconnaît à l'espace cultivé une valeur positive. Le plateau de Saclay en est un exemple. Les activités tertiaires de recherche attribuent une valeur positive aux espaces agricoles les environnant. Il devient nécessaire d'identifier distinctement la production de territoire.

3.3.2 Les modes d'actions

Le premier niveau est de reconnaître et de compenser les contraintes spécifiques que subit l'agriculture aux abords des villes. Il peut s'agir d'une compensation monétaire des surcoûts ou d'une remédiation par des aménagements.

Le second niveau est d'impliquer la société locale en définissant des opérations qui bénéficient aux agriculteurs et aux acteurs locaux. Ainsi la CCET se propose de subventionner le fleurissement de jachères. En contrepartie, elle demande aux agriculteurs de les localiser près des habitations. Les jachères fleuries constituent des zones tampons qui améliorent les abords des habitations et préservent les agriculteurs de conflits.

Pour réussir ces actions, il convient de mettre en oeuvre un niveau de négociations. Celui-ci commence à émerger à Amiens où la communauté d'agglomération et la chambre d'agriculture vont se rapprocher de l'association Terres en Ville.

4 Conclusion

A cette question initiale, l'agriculture banale a-t-elle une place dans le projet agriurbain ?, la réponse est donc positive mais conditionnelle. La démarche de projet agriurbain devient familière aux élus, sinon générale, d'autant plus que la réorganisation territoriale va dans ce sens. La création de vastes entités urbaines, construite grâce aux cadres rénovés de l'intercommunalité, aboutit à des territoires où l'espace rural occupe souvent la moitié du territoire ; les réformes du code de l'urbanisme, et notamment le schéma de cohérence territoriale oblige en quelque sorte à réussir.

Mais l'on a vu aussi que le chemin est long, parce que les aménageurs, l'agriculture, et plus généralement la société, ne sont pas encore prêts. L'aménagement encore dominé par la ville tient mal compte des impératifs de fonctionnement des entreprises agricoles, l'agriculture parce qu'elle admet encore mal la dissociation entre production de denrées et production territoriale, et la société qui s'est laissée écartier de l'agriculture. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les systèmes à définition patrimoniale soient privilégiés. Aussi, la proposition de cadre de négociation initiée par le Ministère de l'Agriculture et maintenant relayée par la DATAR est faite au moment précis quand la demande collective s'affirme. Cet outil, qui n'est pas d'ailleurs le seul, devrait faciliter les conditions favorables au redéploiement de l'agriculture.

Les élus pourront alors :

- Comprendre qu'une politique foncière négligente (plans d'occupation des sols) est aussi génératrice de friches ;
- Admettre qu'une politique de paysage passe plus par le changement du regard de la société sur ces espaces, que par un changement des formes spatiales de l'agriculture moderne.

- Et plus généralement, débattre avec les agriculteurs de leur contribution à leur projet de ville.

Ils pourront alors faire l'apprentissage de nouveaux outils (Contrats Territoriaux d'Exploitation, Zone Agricole Protégée, etc.) pour négocier avec les agriculteurs leur participation à un projet commun, condition de leur maintien in situ.

Les auteurs remercient particulièrement d'une part Madame Mireille CELDRAN, animatrice du programme *projet agriurbain* au Ministère de l'Agriculture (DERF), et d'autre part les leaders locaux de l'expérimentation :

- Monsieur Roland BEUVAIN, chargé de l'agriculture périurbaine à la chambre d'agriculture de la Somme ;
- Monsieur Hubert FERRY WILCZEK, directeur départemental de l'agriculture de l'Indre et Loire.